

LAS CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO, PERSPECTIVAS COMPARATIVAS

JUAN J. LINZ Y ARTURO VALENZUELA (Comp.): LAS CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO, 1.
PERSPECTIVAS COMPARATIVAS, VERSIÓN ESPAÑOLA DE ROCÍO DE TERÁN TROYANO, ALIANZA EDITORIAL,
MADRID, 1997, 255 PÁG.

Este libro es la traducción de las dos primeras partes de una obra de mayor magnitud, titulada *The Failure of Presidential Democracy*, editado el año 1994.¹

Esta obra se fundamenta en que los cambios acaecidos en Europa, Rusia y América Latina en la última década, han hecho que muchos vean con optimismo el futuro de la democracia, particularmente en la posibilidad de que dichos cambios, tanto económicos como en la profundización de la experiencia democrática de las instituciones políticas, se vean favorecidos por el consenso en el libre mercado. Estos cambios han puesto en el debate la cuestión de la gobernabilidad y han concentrado los esfuerzos en la investigación de los mecanismos institucionales que asumen las reglas democráticas y el procedimiento que éstas alcanzan en diferentes sociedades, y de esta forma, los problemas que deben enfrentar.

Es en este contexto que se desarrollan los cinco artículos contenidos en este libro, siendo el primero de ellos el que se titula "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", cuyo autor es Juan Linz.

Este texto es de larga data, aproximadamente de 1984, y ha circulado en el medio académico europeo y norteamericano bajo el contexto de los quiebres de la democracia. Posteriormente, en 1991 se publicó una versión en el *Journal of Democracy*, bajo el título "The Perils of Presidentialism".

Es por esto, que el artículo se hace cargo de las críticas que durante este tiempo han circulado, primero en torno a las explicaciones sobre el quiebre de la democracia y, posteriormente, sobre la transición a ésta. Los planteamientos son desarrollados en torno a si un régimen presidencial era un factor que dificultaba las soluciones a los problemas que finalmente llevaban al quiebre y, por otra parte, si facilitaba la transición de un régimen autoritario a uno democrático, en comparación con un sistema parlamentario.²

De esta forma, el artículo se centra en una perspectiva institucional primeramente. Es decir, en los problemas estructurales inherentes al presidencialismo, a partir de la comparación con el sistema parlamentario.³ Problemas que se pueden definir a partir de la legitimidad

1 Juan J. Linz y Arturo Valenzuela: *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Maryland, 1994.

2 Hoy en día, el debate se centra sobre el funcionamiento de las instituciones y prácticas democráticas y su efecto en el sistema de partidos.

3 Al decir del autor su perspectiva no es meramente institucional-legal, ya que su enfoque se centra en: "la lógica política de los sistemas presidenciales y en algunas de sus posibles consecuencias en la selección y estilo del liderazgo, las expectativas populares y la articulación de los conflictos". Nota 1, pág. 26.

dual que se aloja en el seno de la democracia presidencial, con la existencia de una legitimidad dada por la elección del presidente y en forma simultánea, la del Congreso, las que, en definitiva, emanan del mismo referente político, los electores. Y por lo tanto, la pregunta persiste: ¿Quién tiene la representación del electorado y por lo tanto puede hablar en nombre del pueblo, sobre todo en períodos de crisis, el presidente o el parlamento?

La segunda objeción al presidencialismo surge como una derivación de la primera. Esta se refiere a las altas probabilidades de conflicto entre el presidente y el parlamento, lo cual revela la ausencia de una batería de mecanismos para resolver estos conflictos entre estos dos poderes.

El tercer problema deriva del carácter de las elecciones presidenciales, donde “el ganador se lleva todo” y el perdedor no obtiene ninguna cuota de poder en el sistema político, además de la imposibilidad institucional de compartir el poder.⁴ A esto, Linz lo ha denominado como la regla de suma-cero.

El cuarto apunta a la potencial polarización existente con cada posibilidad de conflicto, debido a la rigidez del mandato fijo, ya que no hay forma, o la hay sólo hipotéticamente, de desalojar a un mandatario del cargo de presidente en un conflicto. Éste, de cierta forma, es irresponsable ante el parlamento en la conducción del gobierno y sólo respondería a la opinión pública. De esta crítica deriva el concepto de los contrapoderes, que de alguna forma han asumido los neopresidencialismos en América Latina. Es decir, para darle un cauce institucional a los conflictos y de esta forma desactivarlos.

Por último, se refiere a la regla de no-reelección que tienen algunas democracias presidenciales, la cual es una pauta predominante pero no definitiva. Esto solucionaría el problema de la eternización en el poder. Sin embargo, mediante la vía de una seudo-elección, que se apoyaría en el poder presidencial y en el control del aparato estatal, a la larga se desarmaría cualquier posibilidad de tener un sistema político competitivo y concentraría el poder, llegando a lo que el autor denomina, el problema de “deshacerse del caudillo”.

Pero, a la vez, esta regla trae como consecuencia que los gobernantes ocupen los últimos años de su período en buscar su reemplazante, “el tapado”, o actuar livianamente en lo que queda de su mandato, ya que las fuerzas políticas se concentrarían en buscar al próximo presidente.

Posteriormente, se centra en los problemas de orden cultural, como son las dificultades simbólicas asociadas al cargo: primeramente, la tendencia a identificar a todos los electores que votaron por él con la totalidad de la nación y, en segundo lugar, el estilo que puede imponerle al cargo, lo que se trasunta en una ambigüedad entre el cargo de Jefe de Estado y el de jefe político frente a la ciudadanía.

En cuanto al sistema de partidos, el presidencialismo alienta la fragmentación de éste con el surgimiento de partidos pequeños. Además, se da la aparición de “outsiders”, que

4 En esto sigue el argumento de Przeworski, quien plantea que en el sistema parlamentario aumenta el total de premios y por lo tanto hay un incentivo mayor a jugar bajo el sistema democrático parlamentario. Przeworski, Adam: *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pág. 34-35, citado por Juan J. Linz: *op. cit.*, pág. 46-47.

“bypassen” el sistema de partidos con lo cual se tiende a lo que el autor ha denominado “democracias plebiscitarias”.⁵

Por último, se refiere al problema del reclutamiento de las elites, el cual pasa a depender del estilo político del presidente, la elección directa de éste y lo excepcional que resultan los gobiernos de coalición. Todo esto hace que el presidente tenga el control del reclutamiento e inserción individual de las elites, las cuales pasan a depender, de alguna forma, de su visaje político.

Finalmente, Linz se hace cargo de las principales objeciones que se han hecho a su propuesta sobre la capacidad superior de la democracia parlamentaria para sortear en mejor forma los problemas, ya sean de estabilidad, como para resolver las dificultades no contempladas en las constituciones.⁶

Éstas han sido planteadas a partir del contexto histórico político que ha dominado la discusión: a saber, las transiciones de regímenes autoritarios o militares hacia sistemas democráticos en la década de los 80s, las transformaciones económicas planteadas por el sistema capitalista internacional y, finalmente, la gobernabilidad institucional y los requisitos que ésta plantea a ambos sistemas.

Dichos planteamientos se desglosan, temáticamente, de la siguiente forma: la relación con las Fuerzas Armadas de un gobierno parlamentario se hace más difícil, debido a la ambigüedad que rodea al ejecutivo, ya sea en su versión dual propia de los gobiernos semipresidenciales, como de la diferenciación que existe entre Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, que el mismo Linz plantea como propio de la naturaleza del poder presidencial.

La segunda crítica se desprende también de la dualidad existente, y se refiere al “liderazgo nacional”: la necesidad simbólica de tener un conductor en algunas culturas políticas, lo cual hace que la inexistencia de este liderazgo y por consiguiente, los problemas de conducción del aparato estatal, se plantee como crítico frente a los procesos de transformación económica.

La tercera crítica se refiere a la aparición de partidos políticos fuertes que copan el sistema de representación, y de esto derivaría la estabilidad que el sistema parlamentario presenta. Pero, también su precariedad, al depender casi exclusivamente del sistema de partidos.

La cuarta y más reciente, se refiere a las condiciones de apoyo al sistema parlamentario bajo condiciones críticas y por lo tanto el nivel de gobernabilidad que entrega, ya sea en el ámbito institucional, es decir su eficiencia bajo demandas múltiples como fue el caso de la III y IV República en Francia.

El segundo artículo es de Arend Lijphart y se titula: “Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas”.⁷

El objetivo de éste es comparar las democracias parlamentarias y presidenciales, al mismo tiempo que las mayoritarias y las consensuales, ya que Lijphart plantea que el

5 J. Linz y Arturo Valenzuela: *op. cit.*, pág. 57, 65-69.

6 J. Linz y Arturo Valenzuela: *op. cit.*, pág. 73-76.

7 Versión revisada de ponencia presentada en el Simposium “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?”, Programa de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, Washington D. C., 14-16 mayo, 1989.

presidencialismo tiende hacia la democracia mayoritaria, del mismo modo que la parlamentaria tiende a ser una democracia consensual. Sin embargo, para el autor esto no constituye un problema en sí mismo.

El problema radicaría en lo siguiente: las democracias presidenciales tienden a ser democracias mayoritarias en países donde se requieren consensuales, debido al fraccionamiento político, étnico, religioso y cultural.

Para esto, Lijphart define al gobierno presidencial bajo los siguientes postulados: primero, un ejecutivo elegido para un mandato fijo y que no puede ser obligado a dimitir en circunstancias especiales. Segundo, elección directa, ya sea popularmente o mediante un colegio electoral como en Estados Unidos.⁸

Por último, un ejecutivo de una sola persona y no un colectivo, como en el caso del parlamento, el cual no tiene, además, una preeminencia rígida. Este es el fundamento que sirve de enlace con las democracias mayoritarias, ya que lo central en éstas es el actor que decide, el ejecutivo. Como contrapeso a este poder aparece, entonces, la separación formal de poderes, la segunda característica de las mayoritarias.⁹

Ahora bien, las democracias mayoritarias son analizadas por Lijphart a partir de dos dimensiones, una que apunta desde la relación entre el ejecutivo y los partidos, ya sea en su versión de gobierno de un solo partido producto de elecciones unidistritales o bien, de elecciones proporcionales con multipartidos. La segunda dimensión se refiere a la regimentación institucional, que va desde un régimen federal a uno de carácter unitario, el cual se operacionaliza a través de instituciones centralizadas, congresos unicamerales o bicamerales y si poseen o no una constitución escrita.

Posteriormente, se centra en las características de las democracias mayoritarias presidenciales. En primer lugar, la elección popular del presidente y la concentración del poder ejecutivo, los cuales provienen de un impulso digitado desde el sistema presidencial, distinción que el autor realiza en términos teóricos y como parte de la tendencia primitiva de los gobiernos presidenciales hacia las democracias mayoritarias, como vimos más arriba.

Finalmente, y en segundo lugar tenemos los impulsos propios de la mixtura resultante, que se traducen en lo siguiente: una tendencia al bipartidismo, ya que sólo se maximizan las probabilidades de los partidos con posibilidades reales, y el desarrollo de una tendencia a no favorecer la constitución de partidos cohesivos.

El tercer artículo es de Giovanni Sartori, y se titula: "Ni presidencialismo ni parlamentarismo". Al contrario de Lijphart, el autor se centra en los criterios acumulativos y no de tendencias, o a lo menos hacia allá se dirige en lo que respecta a su definición de presidencialismo. En

8 En esto concuerda con Linz, en lo referente a que el paradigma de un gobierno presidencial utilizado mayoritariamente por el mundo académico ha sido la Presidencia norteamericana y por ende, las otras variantes como el caso de Latinoamérica ha sido comparado a partir de este modelo, sin reparar en que el presidencialismo en esta región tiene diferentes fundamentos. A saber, tradición monárquica centralista, autoritarismo y gobierno oligárquico. Ver Mario Fernández y Dieter Nohlen: "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas" en *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández (Eds.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1991, pág. 37-50.

9 De esta forma, lo contrario a éstas es donde no existe una separación, sino que un equilibrio de poderes, es decir: las democracias consensuales.

efecto, presenta los criterios de la siguiente forma: Jefe de Estado elegido popularmente, el parlamento no puede destituirlo ni nombrar al gobierno, y el Jefe de Estado es el Jefe de Gobierno.

En cambio, el gobierno parlamentario se caracteriza porque el gobierno es elegido o apoyado por el parlamento, teniendo como variantes el sistema inglés (predominio del gabinete); la Tercera y Cuarta República francesa y el sistema dominado por los partidos.

Luego, el autor ordena su artículo a partir de la siguiente pregunta hacia sus interlocutores. Si queremos una alternativa al presidencialismo, ¿a cuál parlamentarismo queremos llegar?

Esto, ya que no sólo basta optar por el parlamentarismo debido a la flexibilidad que presenta frente al riesgo, como elemento definitorio para despejar la discusión, como lo plantea Arturo Valenzuela. Dicho autor se inclina por esta opción a partir de sus estudios sobre los quiebres de los sistemas democráticos en los 70s, introduciendo la distinción entre crisis de gobierno y crisis de régimen.¹⁰

En cambio, Sartori plantea que se debe analizar los presidencialismos reales, que tienen como característica la separación de poderes. De esta forma distingue sus características esenciales de los elementos que requieren para poder funcionar. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, flexibilidad ideológica, políticas pragmáticas, partidos débiles y sin disciplina y por último, políticas centradas en el ámbito local. Lo contrario sucedería en América Latina donde los presidencialismos no son fuertes y por lo tanto requieren de un parlamento débil.

Por lo tanto, si el presidencialismo tiene virtudes, hay que buscarlas en el sistema semipresidencial, basados en el reparto del poder y no en la separación de poderes.

Sartori presenta como conclusión, lo siguiente: “para socavar la dicotomía presentada entre democracia estable y gobiernos no estables, los modelos semipresidenciales son los mejores y depende en cada caso real su formulación”. Finalmente, se pregunta Sartori, en Chile ¿sería sensato adoptar un sistema parlamentario? Su respuesta, para este caso, en particular, es el de uno semipresidencial.¹¹

El artículo de Alfred Stepan y Cindy Skach, “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”,¹² introduce el tema a partir de una pregunta: ¿Por qué parece que el parlamentarismo presenta un marco que ofrece un apoyo mayor que el presidencialismo para poder evolucionar con el fin de consolidar la democracia?

La respuesta gira en torno a cinco razones: primero, la mayor propensión a que los gobiernos parlamentarios tengan mayorías para poder hacer cumplir sus programas. Segundo, la mayor capacidad para gobernar del parlamentarismo en un medio multipartidista. Tercero, la menor propensión a que los ejecutivos gobiernen en el límite constitucional y la mayor facilidad de destituir al Jefe de Gabinete que lo intente. Cuarto, la menor susceptibilidad a un golpe militar por parte de los regímenes parlamentarios. Y finalmente, la mayor tendencia a asegurar carreras largas dentro de los partidos por parte del parlamentarismo.

10 Para otros autores, en cambio, los sistemas parlamentarios son débiles e inconstantes, al decir de Sartori.

11 Lo mismo plantea en Oscar Godoy (ed.): *Cambio de Régimen Político*, Universidad Católica de Chile, Stgo. , 1992, pág. 37-56.

12 Apareció bajo el título “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism”, en *World Politics* 46 (October) 1993, pág. 1-22

En conclusión, el sistema parlamentario formado a partir de estas cinco tendencias aumenta la posibilidad de consolidar la democracia, en cambio la presidencial tiende a impedir la consolidación de ésta.

El último artículo, "Presidencialismo y estabilidad política en Francia", de Ezra N. Suleiman se apoya en tres supuestos teóricos y en un caso práctico, la Quinta República Francesa.

El primero de los supuestos es que las estructuras constitucionales pueden permitir resolver los que podrían llamarse conflictos moderados o de rutina inherentes a las democracias.

Segundo, las estructuras se juzgan tanto por su capacidad para solucionar conflictos, como para evitar el quiebre y manejar las amenazas al orden político.

Tercero, las instituciones provocan cambios imprevistos, y tampoco son independientes de otros cambios.

Por su parte, a partir de 1958 el sistema político de Francia se caracteriza por una autoridad reforzada del ejecutivo, estabilidad del gobierno y un sistema de partidos coherente.

De todo esto, surge la pregunta a cuál sistema son atribuibles los cambios institucionales. Esto debido a que el sistema francés parece haber evitado el enfrentamiento de dos legitimidades en competencia, presentando un sistema ejecutivo dual, con un presidente y un primer ministro, un consenso sobre la legitimidad de la Constitución del 58, y donde sólo se discute el sistema electoral, es decir, el procedimiento por el cual se seleccionan a quienes ocuparán los escaños.

Esto ya que el sistema tiene como objetivo la estabilidad del sistema de gobierno, como una forma de darle estabilidad al régimen institucional, y no al revés como otros autores han señalado.

Esto se basa en la idea del monarca republicano, en un gabinete que dirige las acciones del gobierno, un sistema electoral que garantiza una mayoría, y finalmente, el incentivo a la cooperación entre el gabinete y el parlamento.

Todo lo cual ha resultado en una transformación del sistema de partidos, en la aparición de tres mayorías diferenciadas: una que elige al presidente, otra que designa a la mayoría en el parlamento y por lo tanto al gabinete, y finalmente, la gubernamental. Lo cual ha dado como resultado, lo que se ha denominado "cohabitación" entre 1986-1988, entre un primer ministro de un signo político diferente al del presidente.

Sin embargo, este sistema ha traído como cambio una politización administrativa, una dicotomía electoral entre el parlamento y el presidente, y finalmente, una tendencia a la cooperación en el ámbito gubernamental.

MARCO FERNÁNDEZ
INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA,
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE